

El problema ferroviario

Al caer el Gobierno de la Dictadura, fué norma general exigida por el Ministerio de Hacienda la supresión de las cajas especiales y la incorporación al presupuesto del Estado, en el capítulo y departamento correspondientes, de las cantidades que habían de ser recaudadas o satisfechas por las referidas cajas.

Justificábase esta exigencia con la crisis de la peseta y con la necesidad de estabilizarla, lo cual imponía la unificación del presupuesto nacional y su nivelación real y definitiva en forma que los gastos totales del Estado fueran cubiertos con los ingresos ordinarios.

No hemos de entrar a discutir la mayor o menor realidad de los motivos alegados, ni la conveniencia o eficacia de los medios propuestos, aunque estas medidas generales, aplicables a casos y circunstancias tan desemejantes como los que se encierran en el presupuesto de una nación, nos inspiran siempre desconfianza, y más aún si hubieran de reducirse en definitiva a simples reglas de contabilidad.

Es el hecho que las cajas especiales habían sido creadas también por motivos que se creyeron justificados, aunque no todos lo serían, sin duda, en la misma medida, y no es menos cierto que con más o menos complicaciones, nunca insuperables, la contabilidad, con cajas o sin ellas, puede dar en cada momento idea cabal de todos los gastos públicos.

Parecía, pues, natural que la medida hubiera sido objeto de un estudio previo de los casos concretos, por lo menos de los más importantes por su trascendencia en la economía del país; y en este caso se encontraba, a nuestro juicio, la Caja ferroviaria afecta al régimen establecido por el Real decreto-ley de 12 de julio de 1924.

Dominó, sin embargo, el criterio general que cómo acuerdo de Gobierno tenía que ser aceptado por el Ministerio de Fomento, y la Caja ferroviaria fué suprimida, aunque estén por dictar las disposiciones ejecutivas, indicándose poco después, también en una nota oficiosa de Consejo de ministros, aún sin eficacia, que se autorizaría a las Compañías de ferrocarriles para emitir por sí mismas obligaciones hipotecarias, con cuyo importe podrían atender a sus necesidades, desentendiéndose el Estado de la cooperación a que le obligaba el vigente régimen ferroviario.

En 20 de agosto apareció al fin en la *Gaceta* un Real decreto iniciador de las nuevas orientaciones para la resolución del problema ferroviario español, y en él observamos con dolor la rectificación de criterios que se encontraban en camino de afianzamiento y no podían considerarse fracasados, sino que, por el contrario, coinciden con los generalmente admitidos hoy en los demás países, como remedio a las crisis de los regímenes en concesión o de libertad de construcción y explotación de las redes de ferrocarriles.

Esta falta de perseverancia en la orientación de los problemas nacionales, que debieran estar al margen de los vaivenes de la política, es altamente nociva.

* * *

No hay que olvidar, al discurrir sobre esta materia, que el Régimen ferroviario vigente no se adoptó a la ligera, sino tras una larga gestación, aunque por la precedencia que sobre él tomaron otros asuntos de carácter político, no llegara a ser sancionado por el Parlamento. Después de muchos intentos fracasados en discusiones estériles, más políticas que técnicas, un Gobierno constitucional, en el que precisamente ocupaba la cartera de Fomento el ex ministro de Hacienda Sr. Argüelles, creó por Real orden el Consejo Superior Ferroviario, de composición adecuada para el estudio del problema, ya que en dicho Consejo estaban representados cuantos organismos, Empresas o entidades tienen interés en su más perfecta resolución. El Estado, las Compañías ferroviarias y los usuarios designaron a personas de la más alta competencia para que intervinieran en las deliberaciones del indicado Consejo, que al ser posteriormente modificado con el nombre de Consejo Superior de Ferrocarriles, dió entrada en él, con demasiada parsimonia, a la antes olvidada representación obrera.

Se recordará siempre con elogio la difícil e intensa labor que desarrolló este último Consejo al estudiar el proyecto de nuevo Régimen ferroviario, que con ligeros retoques aceptó el Gobierno al dictar el Real decreto-ley de 12 de julio de 1924.

Dentro del régimen excepcional en que entonces se vivía en España, no cupo hacer nada más ajustado a la realidad nacional, ni más seria y serenamente estudiado.

La prensa técnica y política dió cuenta detallada de lo tratado en las cuarenta y tres reuniones celebradas en los meses de marzo, abril y mayo de 1924, hasta llegar a lo que se llamó Nuevo Régimen ferroviario.

* * *

La creación de la «Deuda ferroviaria amortizable del Estado» fué la clave del Régimen ferroviario, que ya no nos atrevemos a llamar vigente.

Dentro de este Régimen, sólo en casos excepcionales podían las Empresas acogidas a él realizar con sus propios recursos obras de mejora y ampliación o adquirir materiales de acuerdo con los planes aprobados, previa propuesta del Consejo Superior de Ferrocarriles, dentro de las prescripciones que en cada caso se estableciesen y la autorización del Gobierno para la creación y negociación de las obligaciones necesarias.

Pero todo esto llegaría a cambiar si prevalecieran los criterios que propugna una cierta parte de la prensa política y financiera, tal vez guiada por una simple afirmación de principios más que por un estudio sereno y detenido de nuestro problema ferroviario. Hasta ahora, sin embargo, hemos de atenernos al ya citado decreto del 17 de agosto, aparecido en la *Gaceta* de 20 de dicho mes, en cuyo preámbulo, después de reconocer «la urgencia en proveer al complejo y trascendental problema ferroviario con soluciones acomodadas», añadiríamos nosotros «sin olvidar las pasadas y futuras», dice que se impone la reorganización del Consejo Superior de Ferrocarriles,

en el que deberán continuar interviniendo las mismas representaciones de los intereses a que el problema afecta, *quitándole funciones ejecutivas propias del Gobierno*. Anuncia que éste se propone desarrollar iniciativas, después de detenido estudio, para lo que requerirá urgentemente informes y ponencias del Consejo Superior de Ferrocarriles reorganizado. Termina el corto preámbulo sentando un propósito resuelto de economías en el funcionamiento del Consejo y el de entrar en brevísimo plazo en el período definitivo, saliendo del provisional en que todavía se encuentran las Empresas acogidas al Régimen.

En la parte dispositiva, después de disolver el Consejo existente, lo reorganiza, dejando en él subsistentes las mismas representaciones, con lo que también han quedado casi las mismas personas, aparte de una pequeña reducción del número de vocales. La novedad más interesante es que los vocales que representan a los usuarios serán nombrados directamente por el ministro de Fomento, con lo cual éste dispone de los nombramientos de la mayoría del Consejo, ya que de los veinte vocales y el presidente sólo nueve, los ocho de las Compañías y el delegado de los agentes y obreros, son elegidos libremente por las entidades representadas.

Respecto a las funciones que ha de ejercer este nuevo Consejo, se dispone en el art. 8.º del Real decreto que se examina, que serán las mismas que le atribuye la base octava del Real decreto de 12 de julio de 1924, salvo lo referente a tarifas, en lo que su actuación pasa de ejecutiva a informativa, consultiva y de mera propuesta, y en lo atinente a la inspección e intervención por el Consejo de la gestión de las Empresas y a la emisión de Deuda ferroviaria, que se estará a las *disposiciones que al efecto se dicten*.

Nada más de interés contiene este Real decreto, y ninguna otra disposición de carácter ejecutivo se ha dictado hasta ahora, aunque se anuncia alguna de trascendencia que tiene en estudio el Consejo de ministros.

* * *

Ya en algo de lo dispuesto, pero más en lo que se anuncia, no sabemos si con fundamento bastante, parece observarse un retroceso en el camino emprendido, para sentar bajo nuevos principios el Régimen ferroviario que venía imperando en España antes de la guerra, régimen en que el Estado se desentendía casi por completo de los ferrocarriles, limitándose a vigilar el cumplimiento de las reglas de policía y de las condiciones de la concesión.

El Real decreto de 12 de julio de 1924 que estableció en España el nuevo Régimen ferroviario, lo hizo con la moderna orientación de crear un organismo autónomo de carácter económico-social con el que se fuese operando gradualmente la transformación del régimen de empresa privada dominante en la explotación y construcción de ferrocarriles, por el de una intervención cada vez más intensa del Estado; mas para esto era indispensable dar vida al organismo adecuado, que fué el Consejo Superior de Ferrocarriles, dotado de las atribuciones que dicho Real decreto básico le concedía. Bien claramente está expuesto este principio en las siguientes palabras del preámbulo:

«La intervención que el Estado debe realizar den-

tro del nuevo Régimen se propone la ejerza el Consejo Superior de Ferrocarriles, organismo mixto de máxima autoridad en el que están representados todos los intereses públicos, yendo así a la verdadera *nacionalización de los ferrocarriles*, que constituye la base fundamental de la nueva organización ferroviaria.»

De acuerdo con esta tendencia, la primera afirmación que sienta el Estatuto en el párrafo primero de la base primera, es que «la intervención del Estado en la explotación de ferrocarriles está impuesta por los intereses públicos».

La autonomía concedida al Consejo Superior de Ferrocarriles no privaba al Gobierno, ni mucho menos, de ejercer una activa intervención. El Poder público ejecutivo tenía en él una nutrida representación en los nueve vocales y el presidente que formaban en el Consejo la Delegación del Patrimonio ferroviario nacional; lo que era natural, sobre todo después que el Estado, con sus aportaciones, había llegado a ser, no sólo el mayor accionista de nuestros ferrocarriles, sino aquel cuyos intereses superan al de todos los demás reunidos.

Con la modificación introducida por el Real decreto del 16 de agosto se le quitan al Consejo todas sus funciones activas. Será de aquí en adelante un nuevo centro consultivo de vida lánguida, cuando precisamente a los Estados modernos les conviene cada día más descargar sus abrumadoras funciones ejecutivas en organismos dotados de una amplia autonomía técnica y financiera, cuyas raíces reciban la savia vital tanto del Poder ejecutivo como de los elementos sociales interesados directamente en dar vida próspera al servicio, que en el caso de que se trata había de tender a la mejora y debida ampliación de la deficiente red ferroviaria española.

La intervención política de los Gobiernos, sin duda necesaria e inevitable para la fijación de las altas orientaciones y de la coordinación obligada de los distintos sectores de la economía nacional, no debe ni puede, sin peligro de ineficacia, descender a detalles que sobrecargan innecesariamente su función y los someten a presiones inconsideradas de la opinión, siempre incompetente en materias técnico-económicas e imbuída en la superstición de la omnipotencia del Estado. Fiel reflejo de las necesidades y de las aspiraciones, la opinión suele carecer del sentido de la medida. Hay que oírla, pero no puede constituirse en árbitro de la buena administración.

También deben prevenirse los Gobiernos de estructura esencialmente política contra su falta de organización para actuar con eficacia en empresas de carácter esencialmente técnico, como son las ferroviarias, y ante su impotencia para actuar debidamente en ellas se ven obligados a entregar la dirección de estos servicios, faltos del organismo asesor adecuado, a las empresas privadas, siempre atentas a su peculiar interés de ser árbitros de los ferrocarriles.

Tales son los principios que, a nuestro juicio, deben inspirar las disposiciones administrativas, y hacemos votos porque, ajustándose a ellos el Consejo Superior de Ferrocarriles, encuentre afirmada su vida y robustecida su autoridad con las modificaciones que en su funcionamiento se anuncian, si en algún aspecto más de detalle que de principio estas modificaciones se consideran necesarias.